Competition Bureau
Mergers Branch

Merger Review Performance Report
June 2001

Introduction

In November 1997, the Competition Bureau introduced fees for certain services and regulatory processes under the *Competition Act* (see Appendix 1). Along with fees, the Bureau also introduced service standards and committed to engage in ongoing and systematic feedback processes with stakeholders. This policy was put in place to address concerns in both government and the private sector that the Competition Bureau did not have adequate resources to carry out its merger review mandate given the unprecedented increase in merger activity since 1994.

In February 1999, the Bureau hosted a forum with key stakeholders to review the Bureau's performance after one year with fees and service standards in place. During this forum, stakeholders provided valuable insight into and suggestions about possible improvements to fee-related processes. Prior to this forum, the Bureau published the *Competition Bureau Fee and Service Standards Performance Report — 1998.* The Bureau published a report[1] summarizing the findings of the forum in May 1999. Both documents are available on the World Wide Web (**http://strategis.ic.gc.ca/SSG/ct01249e.html**).

The purpose of this report is to provide an update on the performance of the Bureau's Mergers Branch since the 1999 forum. This report does not attempt to measure the economic impact of merger review in Canada, whether the enforcement techniques of the Mergers Branch are appropriate or other important economic and legal questions. Rather, it reports, using straightforward, empirical measures, on the workload, funding and timeliness and perceived quality of Mergers Branch performance during the past two years. This report will also serve as the basis for part of the discussion at the Merger Forum, to be held in Toronto on June 28, 2001.

Workload and Resources

In the past few years, the Mergers Branch has received a consistently high number of merger filings (ranging from 320 in 1997–1998 to 373 in 2000–2001). Although the number of filings has remained relatively stable during the last four years, the total caseload each year is significant compared to the 191 cases the Bureau received in 1995–1996.[2] The asset securitization exemption[3] contained in the 1999 amendments to the *Competition Act* was expected to result in a decrease of about 50 filings annually. As indicated in Table 1, there were 52 fewer filings in 2000–2001 than in 1999–2000.

The ratio of advance ruling certificate requests to pre-merger notification filings has remained relatively constant over the last several years.

---

[1]Competition Bureau. *Fees and Service Standards: Report on Forum held February 2, 1999.* May 1999.

[2]Number of cases quoted excludes securitizations.

[3]Regulation 15 of the Notifiable Transactions Regulations, which exempted securitization transactions from the notification provisions in Part IX of the *Competition Act*, came into force on December 27, 1999.

Table 1 . Caseload[4]

	Number of Transactions											
	2000–2001		1999–2000		1998–1999		1997–1998		1996–1997		1995–1996	
Business Line	#	(%)	#	(%)	#	(%)	#	(%)	#	(%)	#	(%)
Pre-merger Notification Filing	73	(20)	92	(22)	109	(30)	84	(21)	58	(19)	57	(25)
Advance Ruling Certificate Request	255	(68)	209	(49)	174	(48)	219	(56)	181	(58)	117	(52)
Other Examinations	45	(12)	60	(14)	26	(7)	17	(4)	23	(7)	17	(7)
Subtotal	373	(100)	361	(85)	309	(85)	320	(81)	262	(84)	191	(84)
Securitizations	0	N/A	64	(15)	52	(15)	72	(19)	52	(16)	36	(16)
Total	373	(100)	425	(100)	361	(100)	392	(100)	314	(100)	227	(100)

[4]This includes all the cases the Branch commenced from April 1 to March 31 of each year.

Table 2. Cost of Merger Review

Fiscal Period	Number of Full-time Staff	Direct Costs[5] ($ million)	Indirect Costs[6] ($ million)	Comments
1995–1996	37	2779	2720	
1996–1997	36	4733	2720	Major expenditures: Cast litigation[7]
1997–1998[8]	44	4223	Not available[9]	Major expenditures: additional staff, computer equipment, accommodation costs to begin the relocation of Mergers Branch staff to one floor
1998–1999	59	12 211	Not available	Major expenditures: bank files, grocery file, accommodation, additional staff, experts and legal counsel
1999–2000	54	12 155	Not available	Major expenditures: propane litigation,[10] airline file, experts and legal counsel
2000–2001	57	9500	Not available	Major expenditures: Chapters/Indigo file, waste litigation,[11] experts and legal counsel

As indicated in the *Fee and Service Standards Handbook,*[12] and in recognition of there

---

[5]This includes salary and non-salary expenditures directly related to merger review.

[6]This includes salary and non-salary expenditures for overhead and shared services provided by the Bureau, Industry Canada and the Department of Justice Canada related to merger review.

[7]*Director of Investigation and Research v. Canadian Pacific Limited et. al.* CT96/2

[8]First year with revenue from fees.

[9]The development of fees (see Appendix 1) was based on a complete costing exercise concluded in 1996. Such an exercise has not been undertaken since the implementation of fees.

[10]*Commissioner of Competition v. Superior Propane Inc. et. al.* CT98/02

[11]*Commissioner of Competition v. Canadian Waste Services Inc. et.al* CT00/02

[12]Competition Bureau. Industry Canada. *Fee and Service Standards Handbook pursuant to the Competition Act*. Release 2. May 1, 1998.

being both private and public benefit of merger review, the Bureau only partially recovers the cost of merger review, in keeping with Treasury Board policy. In 1995–1996, when the Bureau undertook a costing exercise prior to the introduction of fees, the total costs involved in merger review were estimated at about $4.3 million. This included both direct and most indirect costs.

As Table 2 indicates, additional staff were hired starting in 1997–1998 as a result of the funding approved by Treasury Board for fee-generated revenue. Revenue received in that year totalled just $2.185 million (see Table 3 for revenue details for 1998–1999 to 2000–2001), as the Competition Bureau Fee Charging Policy[13] only came into force on November 3, 1997.[14]

In 1998–1999, staff on the 19th floor of Place du Portage who were not part of the Mergers Branch relocated to enable all Mergers Branch employees to be co-located in one contiguous space. Prior to this initiative, members of the Pre-notification Unit were at a considerable physical distance from one another, which resulted in wasted time and effort. There were also members of the Branch who were located on other floors.

The 1998–1999 fiscal period was also the year of the proposed bank and grocery transactions; the proposed merger between four of the five largest chartered banks in Canada being the biggest and most complex case in the history of the Branch. In addition to the intensive management, technical and resourcing efforts involved with these files, the Branch was also coping with a large number of cases (309),[15] many of which were complex and involved more than one jurisdiction. Added to this was the increased publicity related to the proposed bank and grocery mergers, which also required increased work for the Branch and Bureau overall. The government recognized these additional pressures and authorized Treasury Board to provide the Bureau with additional funding to avoid having to redirect staff and resources from other parts of the Bureau, and to ensure that the Commissioner could discharge his responsibilities related to these files, without significantly affecting other important files.[16]

In 1999–2000, the Branch was responsible for the airline and propane files and reviewed a record 361[17] transactions. The proposed propane merger[18] was argued before the Competition Tribunal, which was a resource-intensive endeavour. Not only were several Mergers Branch

---

[13]Competition Bureau Fee Charging Policy. November 3, 1997.

[14]The government's fiscal period starts on April 1 and ends on March 31 of the following calendar year.

[15]Number of cases quoted excludes securitizations.

[16]For example, 1998-1999 was the year in which record-breaking fines were imposed in the food and feed additives and telemarketing cases.

[17]Number of cases quoted excludes securitizations.

[18]*Supra* note 10.

officers and Department of Justice Canada lawyers assigned to the case, but several economic and industry experts were also retained. In addition, the litigation took place in Calgary, which meant the Bureau had to incur substantial expenses for travel and accommodation. When the Tribunal decided to allow the merger of Superior Propane and ICG Propane to proceed on the basis of efficiencies, the Bureau appealed the decision. The appeal was allowed in April 2001 and the matter referred back to the Competition Tribunal.

Following the review of the proposed merger of Air Canada and Canadian Airlines, the Mergers Branch continued its involvement in the airline file, devoting resources to the drafting of airline- related changes to the *Competition Act,* and ensuring compliance with the undertakings, including arbitration related to the Canadian Regional sale process. In 2000, the Bureau made use for the first time of the Commissioner's power under s. 104.1 of the *Competition Act* to issue a temporary order to prevent passenger airlines from abusing a dominant position. The Commissioner issued the order against Air Canada in October 2000. The order was upheld and extended by the Competition Tribunal. Air Canada has appealed the Tribunal's decision and is challenging the temporary order power in Quebec Superior Court. In March 2001, the Commissioner commenced an application against Air Canada under the new regulations defining anti-competitive conduct by airlines. These initiatives also required use of Mergers Branch staff.

The Bureau published draft enforcement guidelines in February 2001 "...as part of the Bureau's continuing efforts to ensure a transparent and predictable enforcement policy... with respect to the Canadian airline industry."[19] Again, in order to ensure the necessary resources for the airline file and to maintain enforcement levels in other parts of the Bureau, the government authorized Treasury Board to provide additional funding.

In August 1999, the Mergers Branch review of the proposed acquisition by Loblaw Companies Limited of Provigo Inc., and in Atlantic Canada of the grocery assets of The Oshawa Group, revealed serious competition concerns in a number of markets. To address these concerns, Loblaw Companies Limited divested itself of some of its interests in markets in Ontario, Quebec, Nova Scotia, New Brunswick and Newfoundland. Due to these significant divestitures, there are new significant competitors in many markets. As a result of these transactions, Métro-Richelieu became a major player in Ontario and Loblaw entered Quebec and increased its presence in Atlantic Canada.

As one part of the series of grocery mergers in 1999, the acquisition by Sobeys Inc. of The Oshawa Group Inc. also resulted in significant divestitures. Due to competition concerns, Sobeys Inc. divested itself of its interests in certain assets in two Ontario markets, three Quebec markets, and a food service operation in Atlantic Canada. With its acquisition of The Oshawa Group Inc., Sobeys Inc. became a significant grocery wholesaler and retailer in many markets where it previously had little or no presence.

---

[19] *Draft Enforcement Guidelines on The Abuse of Dominance in the Airline Industry: February, 2001*

In 1999–2000, the Branch began a review of the proposed acquisition by Canadian Waste Services Inc. of Browning-Ferris Industries Ltd., a subsidiary of Allied Waste Industries. In April 2000, the Bureau filed an application with the Competition Tribunal challenging parts of the transaction. The contested hearing took place in November 2000. In late March 2001, the Tribunal issued its decision allowing the Commissioner's application that the proposed acquisition of the Ridge landfill is likely to prevent and lessen competition substantially in the disposal of institutional, commercial and industrial waste in the Greater Toronto Area and the Chatham–Kent area.[20] A remedy hearing is scheduled for June 2001.

All of the documentary evidence in this case was presented in electronic format, and the Bureau and Canadian Waste Services jointly submitted a Statement of Agreed Facts on the case. Jointly, these two firsts "...resulted in a shorter hearing time and the need for fewer witnesses."[21]

The increasing numbers of complex, crossborder filings, coupled with cases such as the much publicized Chapters/Indigo transaction consumed substantial amounts of resources in terms of staff, experts and lawyers in 2000–2001. Examples of other significant cases during the past two years in which the Bureau obtained either a consent order from the Competition Tribunal or undertakings from the merging parties requiring divestiture of assets or businesses include the following:

- British American Tobacco and Rothmans International (CT-99/01)
- Lafarge Corporation and Holnam Inc. (certain assets)
- Toronto Dominion Bank and Canada Trust (CT-95/02)
- Lafarge S. A. acquisition of shares of Blue Circle Industries plc
- Abitibi Consolidated and Donahue Inc.
- CanWest and Hollinger
- Quebecor and Videotron (CT-2000/005).

---

[20] *Supra* note 11.

[21] *Information Notice: Competition Tribunal decision protects competition for waste disposal in the Greater Toronto Area and Chatham-Kent*. Ottawa. March 28, 2001

Table 3. Revenue Generated from Fees

Fiscal Period	Revenue from Pre-merger Notification, Advance Ruling Certificates and Advisory Opinions ($ million)
1997–1998	2185
1998–1999	6890
1999–2000	7465
2000–2001	8437[22]

Table 3 indicates the amount of revenue generated from fees related to merger review, which the Bureau uses to fund merger-related activities. It is important to note, however, that the maximum amount of funding from fees available to the Bureau is $7.5 million (125 percent of the $6 million ceiling established by Treasury Board). Any fees the Bureau receives that exceed the ceiling are credited to the Consolidated Revenue Fund. Fiscal period 2000–2001, as expected, was a record year, with $8.437 million generated from fees. This was despite the decrease in transactions related to asset securitization.

The Bureau is also required to ensure that revenue generated from fees is used to fund fee-related activities. Separate accounts have been established to track fee related expenditures.

Almost half of the filings and advance ruling certificate requests are received without the corresponding fee payment; between April 1, 1999 and March 31, 2001, the Bureau received 338 fee- related filings and ARC requests without payment. Although most companies submit appropriate payment upon filing, the follow-up with the companies that do not can be time-consuming and administratively costly. Invoices are prepared and sent on a monthly basis to companies that have not submitted payment, with year-to-date interest charges incurred until full payment is received. The Bureau has pursued one company since October 2000, and the account is now in the formal collection process.

[22]The Bureau can access a maximum of $7.5 million through a vote-netting agreement with Treasury Board.

Complexity Definitions and Service Standards

Table 4. Number and Percentage of Cases by Level of Complexity[23]

	Number of Transactions							
	2000–2001		1999–2000		1998–1999		1997–1998	
Complexity	#	(%)	#	(%)	#	(%)	#	(%)
Non-complex	282	(81)	232	(80)	212	(77)	68	(89)
Complex	53	(15)	49	(17)	56	(20)	8	(11)
Very Complex	14	(4)	8	(3)	6	(2)	0	N/A
Total	349	(100)	289	(100)	274	(100)	76	(100)

Table 4 indicates that the overall distribution of non-complex and complex merger cases the Branch reviewed has been fairly consistent since 1999. There has been, however, an increase in the number of very complex cases, which, obviously, are the most resource-intensive. In 1997, at the inception of service standards, expectations were that, based on a review of caseloads from 1993–1994 to 1995–1996, about 85 percent of files would fall into the non-complex category, 10 percent into the complex category and 5 percent into the very complex category. In recent years, the Branch has seen the ratio move so now approximately 80 percent fall into the non-complex category, 15 percent into the complex category and 5 percent into the very complex category. This shift is due in part to globalization and the inherent complexities involved with multijurisdictional cases.

[23]This includes all completed transactions (excluding securitizations) from April 1 to March 31 of each year, except in 1997–1998 for which only those transactions completed between November 3, 1997 and March 31, 1998 (excluding securitizations) are included.

Table 5. Meeting the Service Standards[24]

Complexity	Number of Transactions				Service Standards Met				
	2000–2001	1999–2000	1998–1999	1997–1998	Target	2000–2001	1999–2000	1998–1999	1997–1998
Non-complex	282	231	212	68	14 days	270 95.7%	218 94%	187 88.2%	57 83.8%
Complex	53	49	56	8	10 weeks	49 92.5%	43 87.8%	54 96.4%	8 100%
Very Complex	14	8	6	0	5 months	14 100%	7 87.5%	6 100%	N/A N/A

The Branch is successful at meeting service standards, which demonstrates that the standards are probably appropriate; they are not easy enough for the Branch to meet 100 percent of the time and yet are not so unrealistic as to discourage staff. The Branch has lived through the growing pains of this new administrative process and finds that it is effective in providing a good level of "checks and balances" in the system. Notwithstanding that the definitions and guidelines related to service standards and complexity definitions still require some improvement, it is expected that over time the standards and definitions will be seen as helpful to the competition law bar and merging parties in preparing filings and providing a certain level of predictability.

The bar graphs on the following pages indicate the distribution of cases by complexity and time for completion. This information is useful for the Branch when identifying files that were not completed within the service standard, and analyzing the factors that enabled the Branch to significantly surpass its service level time periods when files are completed well within the standard.

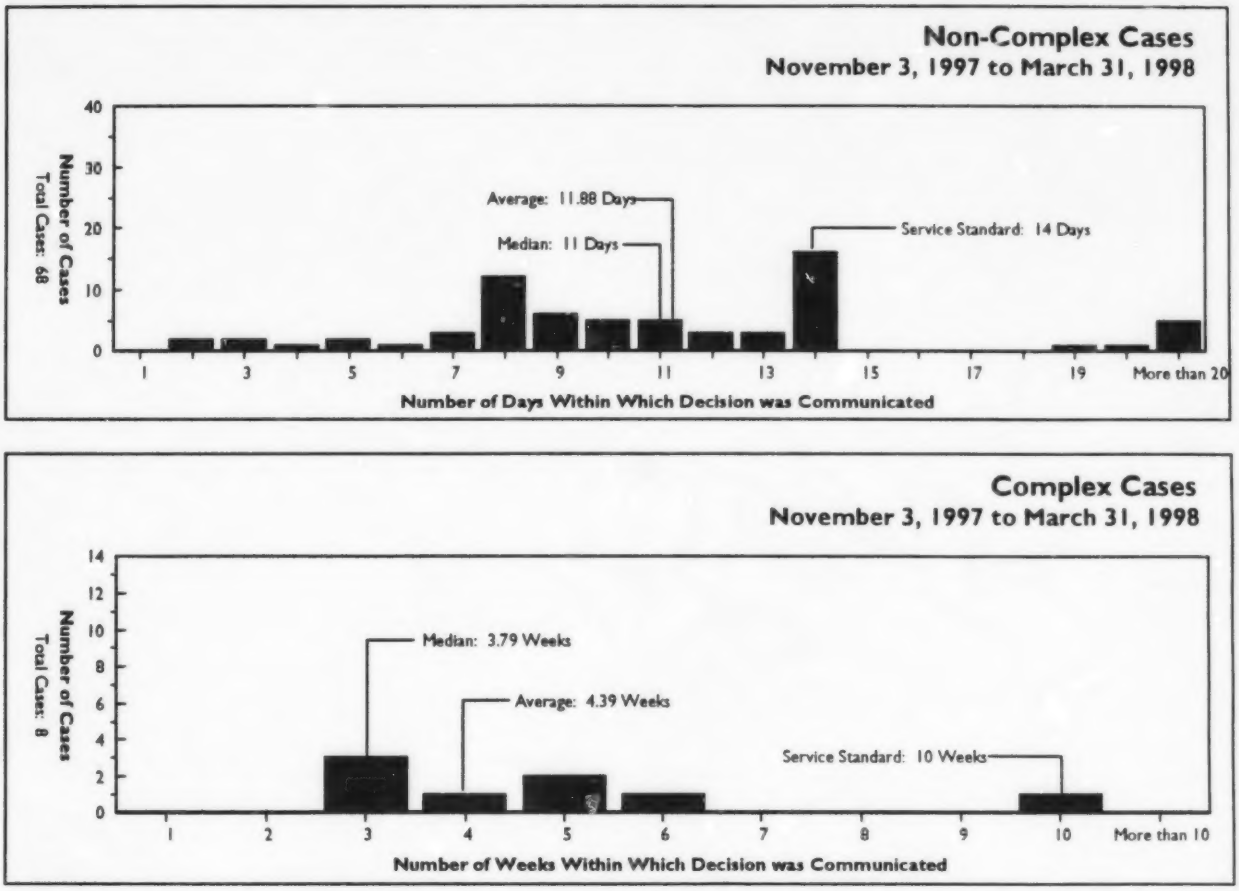
The figures indicate that for all the complexity levels, the average completion time falls within each of the respective standards (see Appendix 1 for service standards). The figures show that the Branch completed non-complex cases within an average of 12 days in 1997–1998, 11 days in 1998–1999, 11 days in 1999–2000 and 10 days in 2000–2001. For complex cases, the average completion time was five weeks in 1997–1998, six weeks in 1998–1999, and seven weeks in both 1999–2000 and 2000–2001. Very complex cases[25] were completed within an average of four months in both 1998–1999 and 1999–2000 and three months in 2000–2001. While it is not

[24]This includes all completed transactions (excluding securitizations) from April 1 to March 31 of each year, except in 1997–1998 for which only those transactions completed between November 3, 1997 and March 31, 1998 (excluding securitizations) are included.

[25]There were no very complex files completed between November 3, 1997 and March 31, 1998

expected that the Branch will meet service standards in all cases, they provide valuable information with which to continually improve internal processes and practices.

Figure 1. Meeting the Service Standard Target[26]: 1997–1998



[26]Securitizations have been excluded.

Figure 2. Meeting the Service Standard Target: 1998–1999

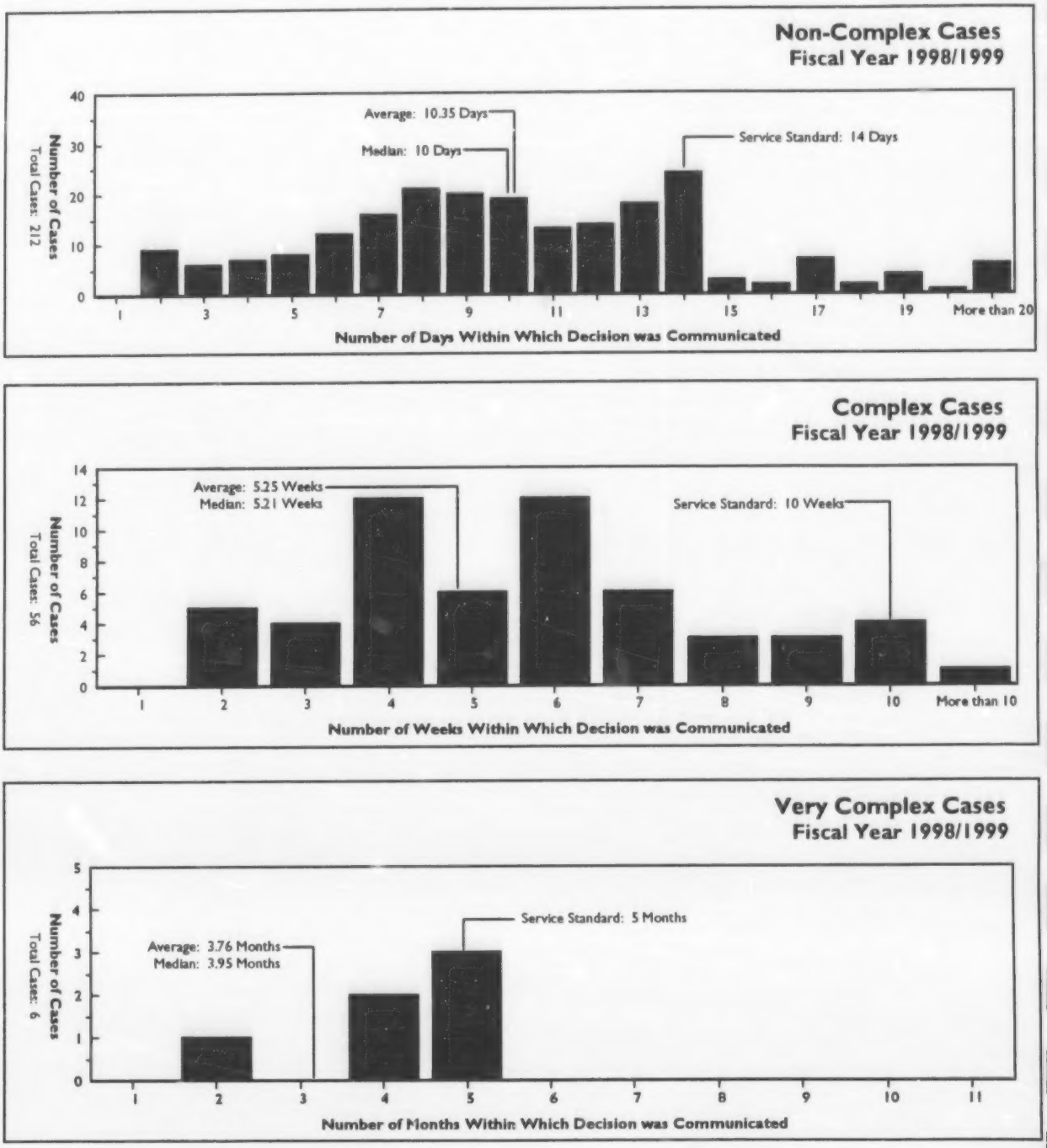
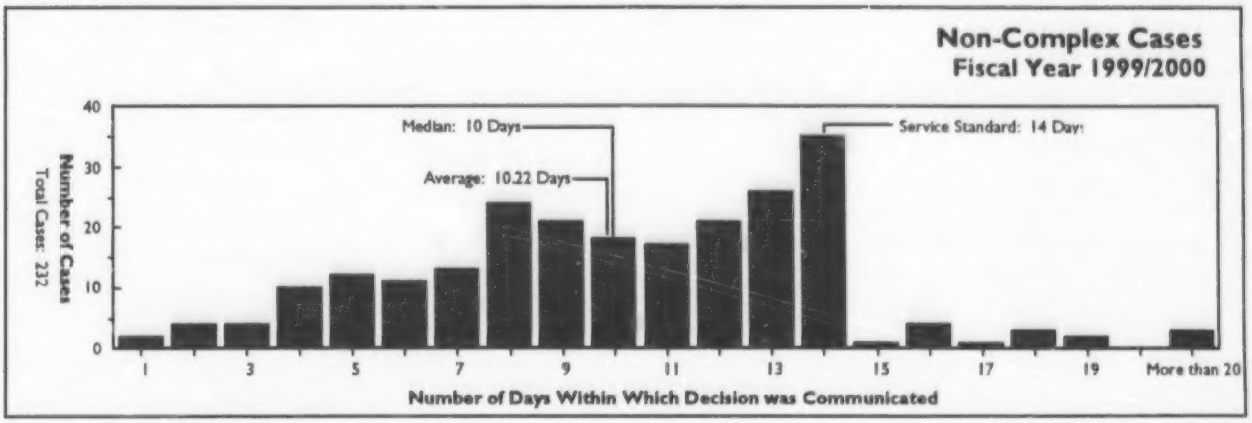
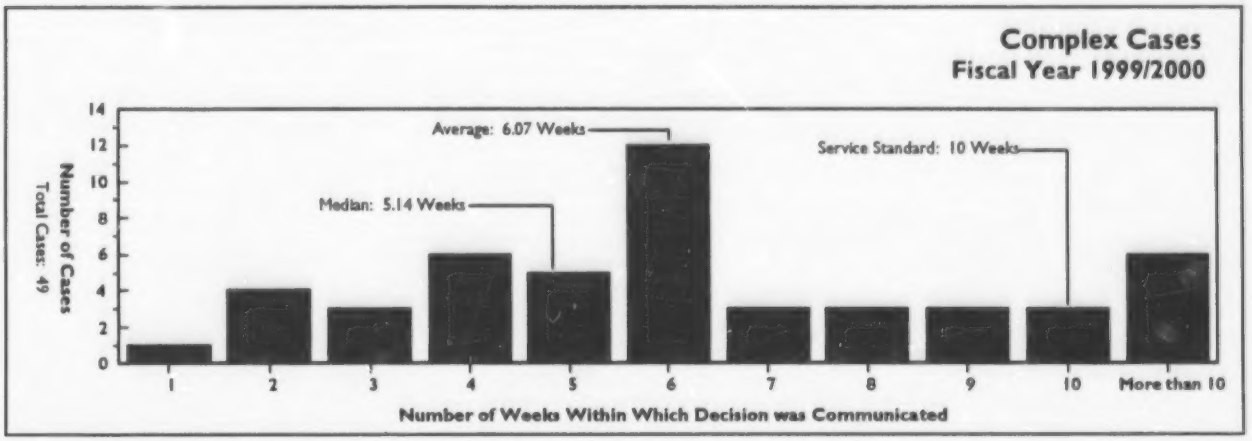


Figure 3. Meeting the Service Standard Target: 1999–2000





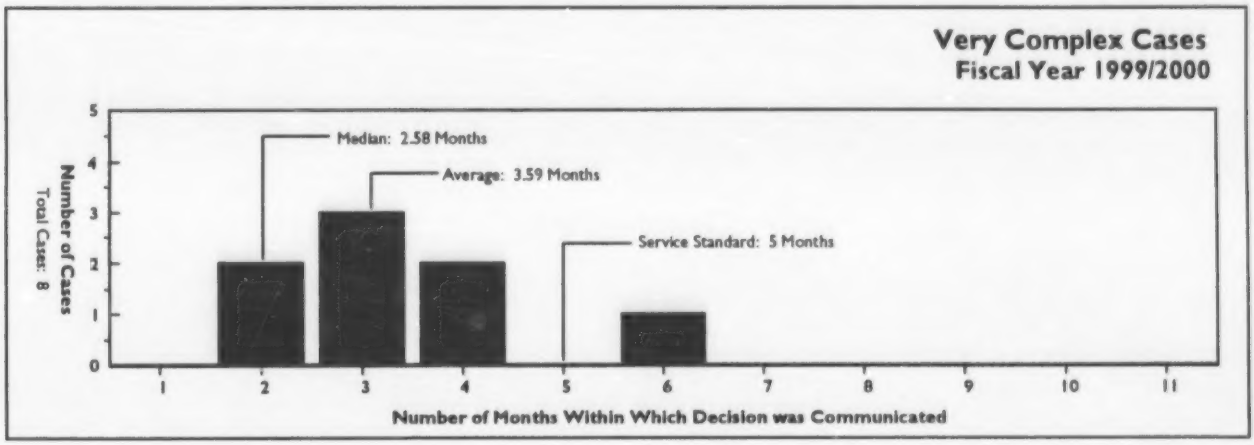
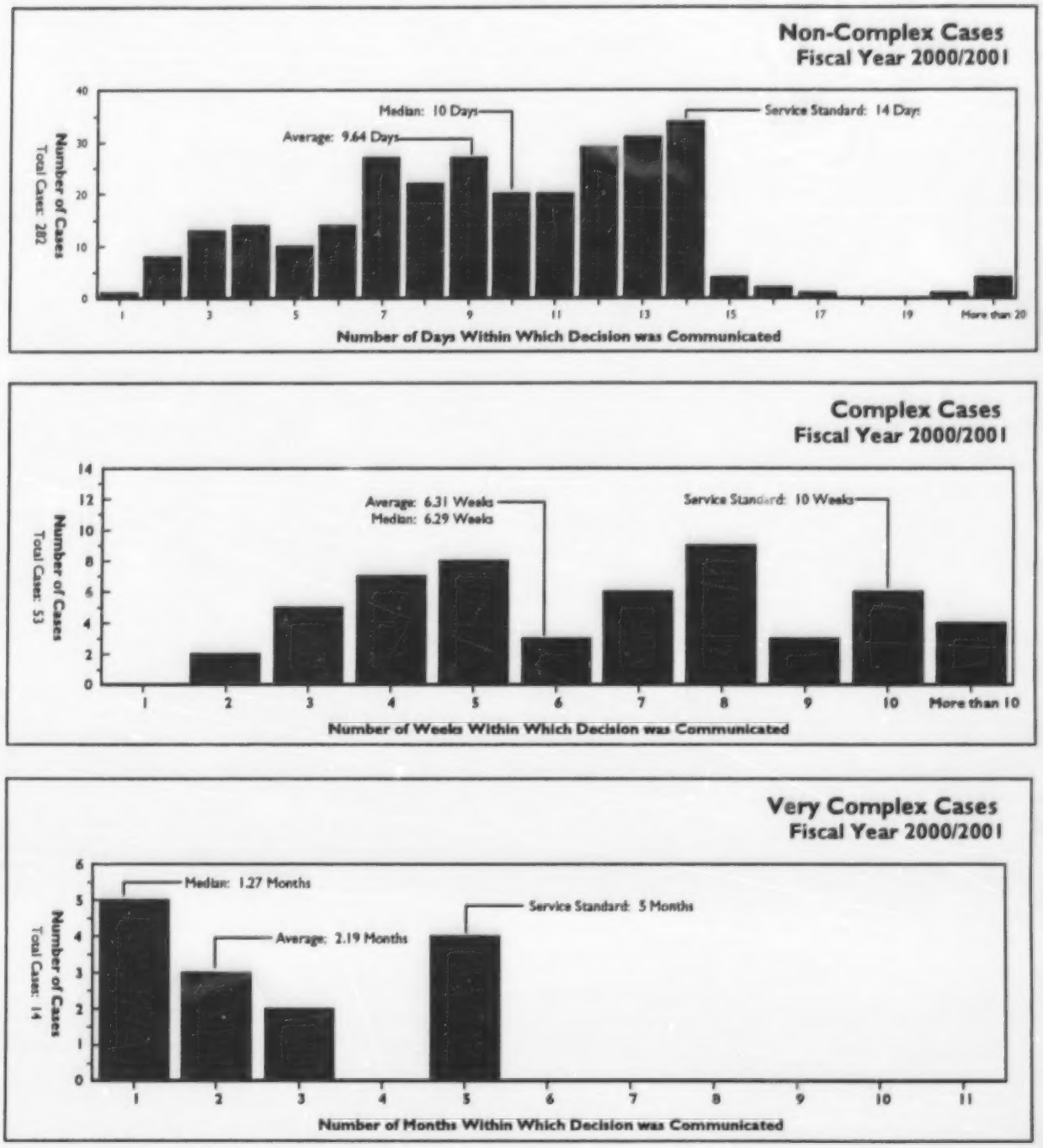


Figure 4. Meeting the Service Standard Target: 2000–2001



Feedback Leaflets

When it developed the Fee and Service Standards Policy in 1997, the Bureau also included feedback mechanisms to ensure that those who sought services or were bound by regulatory processes to which a fee applied had timely and systematic opportunities to provide ongoing input about service levels and quality. One way stakeholders are able to provide constructive comments is with feedback leaflets.

Table 6. Monitoring Merger Review through Feedback Leaflets: Fiscal Year 2000–2001*[27]

Service	Total	Service Rendered Within Specified Time		Quality of Service			
		Yes	No	Excellent	Good	Fair	Poor
Advance Ruling Certificate	30	30	-	23	5	-	-
Pre-merger Notification Filing	14	12	2	6	8	-	-
Pre-merger Notification Filing and Advance Ruling Certificate	14	11	3	8	6	-	-
Pre-merger Notification Filing and Advisory Opinion	1	-	-	1	-	-	-
Advisory Opinion	4	4	-	2	2	-	-
Total	63	57	5	40	21	-	-
Percentage	100%	90%	8%	63%	33%	-	-

*Note: One returned leaflet had no indication of the Quality of Service, and one had both Excellent and Good for Quality of Service. Another returned leaflet had no indication of whether the service was rendered within the Service Standard. These results have been left out of the table; hence the total percentage for the respective categories does not equal 100. A number of these leaflets apply to more than one service, as more than one service can be involved in the same request. For example, one request can involve a pre-merger notification filing and an advance ruling certificate but the party completed and returned only one feedback leaflet.

Table 6 includes detailed information about the feedback leaflets the Bureau received during 2000–2001. During this period, the Bureau completed 349 transactions for merger review services. Of these, stakeholders returned 63 or 18 percent of the leaflets. In comparison, during

[27]This reflects all the feedback leaflets the Bureau received between April 1, 2000 and March 31, 2001

the first three years with the Fees and Service Standards Policy (November 3, 1997 to March 31, 2000), 25 percent of the leaflets were returned.

From November 1997 to March 31, 2000, 91 percent of the leaflets returned indicated that the Bureau rendered the service within the specified time frame. Last year, 90 percent of the leaflets returned indicated that the Bureau had met the service standard.

Not one of the leaflets returned during 2000–2001 rated the service fair or poor, and comments such as "the review was conducted in a professional and timely manner" indicate very positive feedback from stakeholders. In comparison, from November 1997 to March 31, 2000, 10 percent of the leaflets returned rated the quality of service fair or poor.

Amendments to the *Competition Act*

In December 1999, a number of provisions in Part IX of the *Competition Act* were amended to reflect and respond to suggestions expressed by stakeholders.[28] The amendments to the regulations include the following:

1. An exemption to the notification provisions for asset securitization transactions.

Asset securitizations are competitively benign as they largely finance transactions in which a change in ownership of the asset in question would occur in the event of failure to meet financial obligations. These transactions accounted for approximately 15 percent of the total number of transactions examined by the Mergers Branch annually.

2. New provisions that specify the basis for converting assets or revenues reported in foreign currency into Canadian dollars.

The exchange rate to be used is the noon exchange rate quoted by the Bank of Canada, resulting in consistent and easily accessible information for all users. This clarification has assisted in the calculation of the aggregate value of assets and gross revenue from sales.

3. The information required for short and long form filings which is now set out in the Regulations instead of the Act and has been revised to be more relevant.

The information required in the new forms enables the Bureau to more efficiently review proposed mergers, as they require the provision of more pertinent information, while dispensing with unnecessary information, particularly in the previous short-form information requirements.

---

[28] News Release, *Coming Into Force of the Changes to the Notifiable Transactions Provisions*. December 17, 1999

New Interpretation Guidelines

Following the December 1999 amendments to the *Competition Act*, the Mergers Branch published the following interpretation guidelines, which were developed in consultation with stakeholders. These guidelines were published on April 28, 2000 and are available on the Bureau's Web site (**http://www.competition.ic.gc.ca**). A draft interpretation guideline dealing with Paragraph III (a), *Exemptions for Ordinary Course of Business Acquisitions,* was republished on May 17, 2001 for an eight weeks public consultation in light of comments on the original document. The series of interpretation guidelines is set out below.

1. *Section 108. Definition of "Operating Business"*
2. *Section 114. Number of Notices: Multiple Step or Continuous Transactions*
3. *Paragraph 111(a). Exemptions for Ordinary Course of Business Acquisitions (Draft)*
4. *Section. 112. Exemption for Combinations that are Joint Ventures*
5. *Subsection 110(3). Acquisitions of Non-Voting Shares and Convertible Securities*
6. *Subsection 110(4). Amalgamation*
7. *Paragraph 111(d). Creditor Acquisitions*
8. *Section 103. "Substantially Completed" and Section 119. "Completed"*
9. *Shareholder Agreements*
10. *Notifiable Transactions Regulations: Transactions and Events in Section 14*
11. *Corporate Spin-Offs*

In May 2000, the Mergers Branch published *Procedures Guide: Notifiable Transactions and Advance Ruling Certificates under the Competition Act*. The document was issued to help counsel and merging parties by setting out the general approach the Mergers Branch takes to pre-merger notification and advance ruling certificate procedures.

Merger Notification Unit

In November 2000, the Mergers Notification Unit (MNU), which comprises six commerce officers and three support personnel, commenced operations. The creation of the MNU stems from the long-held belief in both the private sector and the Mergers Branch that notification activities have been underresourced. Additionally, the Bureau's benchmarking initiative and the Branch's ongoing discussions with the Mergers Committee of the Competition Law Section of the Canadian Bar Association identified a number of inconsistencies in the administration of fees and service standards and also promoted the adoption of a number of "best practices." Consequently, in addition to traditional merger notification activities, the MNU is responsible for classifying all incoming files and administering service level periods, reviewing most non-complex transactions, as well as Part IX policy and communications activities.

In January 2001, members of the MNU held nine consultation meetings with members of the competition law bar in major Canadian cities. Currently, the MNU is undertaking proposed revisions to relevant documents and intends to issue additional interpretational guidelines as a result of its consultations.

Government On-Line

Industry Canada and the Competition Bureau are gearing up to function in an electronic commerce environment. Security of information is of the utmost importance and the PKI (Public Key Infrastructure) solution is set to be in place government-wide by 2002. Parties will be able to notify the Bureau of proposed transactions and request advance ruling certificates through a secure, on-line system.

The Bureau is also implementing an organization-wide information management system to improve service delivery to both internal and external clients. Rollout of the system began in May 2001 and is expected to be completed by the end of the fiscal year (March 2002).

Conclusion

Funding from fee revenue has had a positive impact on the performance of the Mergers Branch. With an increasing caseload and a growing number of complex and very complex transactions, fee revenue has enabled the Branch to hire more investigative and support staff as well as increase training budgets. The timeliness and quality of the Mergers Branch's investigations has also improved. The Branch has more funds for travel to interview relevant industry participants as well as engage more outside experts and legal counsel.

Overall, the Mergers Branch has a good track record in meeting its service level commitments. Performance improvements in 2000–2001, in particular, are noteworthy. Increased consultations with the competition law bar, legislative reforms, institutional changes such as the establishment of the Merger Notification Unit and the adoption of "best practices" from other jurisdictions demonstrate a serious commitment to performance improvement. Nonetheless, more can be done. The Mergers Branch will be working, in consultation with the private sector, on more ways to improve merger review.

Appendix 1. Competition Act Fees and Service Standards

Pre-merger Notification Filings and Advance Ruling Certificates

Service/Regulatory Process	Fee	Service Standard
Non-complex	$25 000	14 days
Complex	$25 000	10 weeks
Very Complex	$25 000	5 months

Advisory Opinions

Service/Regulatory Process	Fee	Service Standard
Non-complex	$4000	4 weeks
Complex	$4000	8 weeks
Photocopies	$0.25	N/A

Bureau de la concurrence
Direction des fusionnements

Rapport sur le rendement de l'examen des fusionnements
Juin 2001

Introduction

En novembre 1997, le Bureau de la concurrence a adopté la tarification pour certains services et processus réglementaires en vertu de la *Loi sur la concurrence* (voir annexe 1). En même temps, le Bureau adoptait des normes de service et s'engageait à entamer un processus de consultation systématique et continue des intervenants. Cette politique a été introduite en réponse aux préoccupations, au sein tant du gouvernement que du secteur privé, que le Bureau de la concurrence ne disposait pas de ressources adéquates pour exécuter son mandat à l'égard des examens de fusionnement, à la lumière de l'augmentation inédite des activités de fusionnement depuis 1994.

En février 1999, le Bureau a organisé un forum avec certains des principaux intervenants afin d'examiner le rendement du Bureau un an après l'adoption de la tarification et des normes de service. Les participants y ont présenté des points de vue et des suggestions utiles quant à l'amélioration éventuelle des processus reliés à la tarification. Auparavant, le Bureau avait publié le document *Tarification et normes de service – Rapport sur le rendement 1998*. Un rapport[1] résumant les conclusions du forum a également été publié, en mai 1999. Les deux documents sont disponibles dans Internet (http://strategis.ic.gc.ca/SSGF/ct01249f.html).

Le présent rapport vise à faire le point sur le rendement de la Direction des fusionnements du Bureau depuis le forum de 1999. Il ne tente ni de mesurer l'impact économique de l'examen des fusionnements au Canada, ni de déterminer si les techniques d'application de la loi de la Direction des fusionnements sont appropriées ni de se prononcer sur d'autres grandes questions économiques ou juridiques. Il fait plutôt état de simples mesures empiriques de la charge de travail, du financement ainsi que de la diligence et de la qualité perçue du rendement de la Direction des fusionnements au cours des deux dernières années. Il servira également à alimenter la discussion au Forum sur les fusionnements qui se tiendra à Toronto le 28 juin 2001.

Charge de travail et ressources

Au cours des dernières années, la Direction des fusionnements a constamment reçu un grand nombre de dépôts d'avis de fusionnement (allant de 320 en 1997-1998 à 373 en 2000-2001). Bien que ce nombre soit demeuré relativement stable ces quatre dernières années, il représente une augmentation marquée de cas reçus par le Bureau comparé aux 191 cas de 1995-1996[2]. On s'attendait à ce que l'exception pour titralisation des éléments d'actif[3], prévue par les

---

[1]Bureau de la concurrence, *Tarification et normes de service – Rapport sur le Forum qui a eu lieu le 2 février 1999*, mai 1999.

[2]Nombre de dossiers à l'exclusion des titralisations.

[3]L'article 15 du *Règlement sur les transactions devant faire l'objet d'un avis* qui exemptait les transactions de titralisation des dispositions sur les avis de la Partie IX de la *Loi sur la concurrence* est entré en vigueur le 27 décembre 1999.

modifications de 1999 à la *Loi sur la concurrence*, entraîne une réduction d'environ 50 dépôts par année. Comme l'indique le tableau 1, il y a eu 52 dépôts de moins en 2000-2001 qu'en 1999-2000.

Le rapport entre les demandes de certificats de décision préalable et les dépôts d'avis de fusionnement est aussi demeuré relativement constant au cours des quelques dernières années.

Tableau 1 – Nombre de cas[4]

	Nombre de transactions											
	2000-2001		1999-2000		1998-1999		1997-1998		1996-1997		1995-1996	
Activité	#	(%)	#	(%)	#	(%)	#	(%)	#	(%)	#	(%)
Dépôts d'avis de fusionnement	73	(20)	92	(22)	109	(30)	84	(21)	58	(19)	57	(25)
Demandes de certificats de décision préalable	255	(68)	209	(49)	174	(48)	219	(56)	181	(58)	117	(52)
Autres examens	45	(12)	60	(14)	26	(7)	17	(4)	23	(7)	17	(7)
Sous-total	373	(100)	361	(85)	309	(85)	320	(81)	262	(84)	191	(84)
Titralisations	0	s.o.	64	(15)	52	(15)	72	(19)	52	(16)	36	(16)
Total	373	(100)	425	(100)	361	(100)	392	(100)	314	(100)	227	(100)

[4]Y compris tous les dossiers ouverts par la Direction du 1er avril au 31 mars de chaque année.

Tableau 2 - Le coût des examens de fusionnement

Exercice financier	Effectifs à temps plein	Coûts directs[5] (,000$)	Coûts indirects[6] (,000$)	Observations
1995-1996	37	2,779	2,720	
1996-1997	36	4,733	2,720	Dépenses d'envergure : procès Cast[7]
1997-1998[8]	44	4,223	Non disponible[9]	Dépenses d'envergure : personnel supplémentaire, équipement informatique, installations nécessaires pendant le déménagement du personnel de la Direction des fusionnements sur un même étage
1998-1999	59	12,211	Non disponible	Dépenses d'envergure : dossiers des banques, dossier des chaînes d'alimentation, installations pour le personnel supplémentaire, experts et conseillers juridiques
1999-2000	54	12,155	Non disponible	Dépenses d'envergure : procès Propane[10], dossier des transporteurs aériens, experts et conseillers juridiques
2000-2001	57	9,500	Non disponible	Dépenses d'envergure : dossier Chapters/Indigo, procès dans l'affaire des déchets[11], experts et conseillers juridiques

[5]Y compris les dépenses salariales et non salariales directement reliées à l'examen des fusionnements.

[6]Y compris les dépenses salariales et non salariales reliées aux frais généraux et aux services communs assurés par le Bureau, Industrie Canada et Justice Canada à l'égard de l'examen des fusionnements.

[7]*Directeur des enquêtes et recherches* c. *Canadien Pacifique Limitée et autres* TC96/2.

[8]Première année de revenus provenant de la tarification.

[9]Les prévisions de la tarification (voir annexe 1) étaient basées sur l'analyse des coûts complétée en 1996. Un tel exercice n'a pas été refait depuis la mise en oeuvre de la tarification.

[10]*Commissaire de la concurrence* c. *Supérieur Propane Inc. et autres* TC98/02.

[11]*Commissaire de la concurrence* c. *Canadian Waste Services Inc. et autres* TC00/02.

Comme l'indique le *Guide sur la tarification et les normes de service*[12] et en tenant compte du fait que l'examen des fusionnements produit des avantages privés aussi bien que publics, le Bureau ne recouvre que partiellement, conformément à la politique du Conseil du Trésor, les coûts de l'examen des fusionnements. En 1995-1996, avant l'adoption de la tarification, le Bureau a entrepris un examen des coûts de revient. Les coûts totaux entourant l'examen des fusionnements ont été évalués à environ 4,3 millions, y compris les coûts directs et la majorité des coûts indirects.

Comme l'indique le tableau 2, du personnel supplémentaire a été embauché à partir de 1997-1998 grâce au financement approuvé par le Conseil du Trésor en regard des revenus provenant de services tarifés. Les revenus enregistrés cette année-là s'élevaient seulement à 2,185 millions (voir le tableau 3 pour les détails des revenus pour les exercices de 1998-1999 à 2000-2001), la Politique de tarification du Bureau de la concurrence[13] n'étant entrée en vigueur que le 3 novembre 1997.[14]

En 1998-1999, le personnel ne travaillant pas à la Direction des fusionnements a été déménagé du 19e étage de Place du Portage pour permettre de loger l'ensemble de la Direction des fusionnements dans un même espace. Auparavant, les membres de l'Unité des préavis de fusionnements étaient très éloignés les uns des autres, ce qui entraînait un gaspillage de temps et d'efforts. En outre, certains membres de la Direction occupaient différents étages.

L'exercice financier 1998-1999 a été par ailleurs l'année des projets de transactions dans les secteurs des banques et de l'alimentation. Le fusionnement proposé entre quatre des cinq plus grandes banques à charte au Canada a sans doute été le plus vaste et le plus complexe des cas de l'histoire de la Direction. En plus des exigences qui en ont découlé aux plans de la gestion et des ressources ainsi qu'au plan technique, la Direction devait en même temps traiter un grand nombre de dossiers (309)[15] – dont plusieurs étaient complexes et intéressaient plus d'une administration. De plus, la publicité faite autour des projets de fusionnements de banques et de chaînes d'alimentation a également entraîné un surcroît de travail pour la Direction et pour le Bureau en général. Le gouvernement a reconnu ces pressions additionnelles et a autorisé le Conseil du Trésor à accorder au Bureau des fonds supplémentaires afin d'éviter d'avoir à redéployer le personnel et les ressources d'autres parties du Bureau et pour assurer que le commissaire puisse s'acquitter de ses responsabilités dans ces dossiers sans compromettre d'autres dossiers

---

[12]Bureau de la concurrence, Industrie Canada, *Guide sur la tarification et les normes de service conformément à la Loi sur la concurrence*, seconde version, 1er mai 1998.

[13]Politique de tarification du Bureau de la concurrence, le 3 novembre 1997.

[14]L'exercice financier du gouvernement débute le 1er avril et se termine le 31 mars de l'année suivante.

[15]Nombre de dossiers à l'exclusion des titralisations.

importants.[16]

En 1999-2000, la Direction était responsable des dossiers concernant les transporteurs aériens et le propane, et il a examiné le nombre record de 361[17] transactions. Le fusionnement proposé du propane[18] a été plaidé devant le Tribunal de la concurrence, ce qui est toujours coûteux en ressources. Plusieurs agents de la Direction des fusionnements et avocats de Justice Canada ont été affectés au dossier. Les services de plusieurs économistes et experts de l'industrie ont aussi été retenus et les audiences se sont tenues à Calgary, ce qui a imposé d'importants frais de déplacement et d'hébergement. Lorsque le Tribunal a décidé de permettre le fusionnement de Supérieur Propane et d'ICG Propane en raison des gains en efficience, le Bureau a interjeté appel de la décision. En avril 2001, l'appel a été accueilli favorablement et l'affaire a été renvoyée au Tribunal de la concurrence.

Suite à l'examen du fusionnement proposé d'Air Canada et des Lignes aériennes Canadien, la Direction des fusionnements est demeurée active dans le dossier des transporteurs aériens, tout en déployant ses ressources à l'ébauche de modifications à la *Loi sur la concurrence* reliées aux transporteurs aériens et en assurant la conformité aux engagements, y compris un arbitrage concernant le processus de vente des Lignes aériennes Canadien régional. En 2000, le Bureau a recouru pour la première fois au pouvoir du commissaire, en vertu de l'article 104.1 de la *Loi sur la concurrence*, d'émettre une ordonnance temporaire afin d'empêcher un transporteur aérien d'abuser d'une position dominante. En octobre 2000, le commissaire a émis l'ordonnance à l'encontre d'Air Canada. L'ordonnance a été confirmée et prorogée par le Tribunal de la concurrence. Air Canada a fait appel de la décision du Tribunal et il a contesté en Cour supérieure du Québec le pouvoir d'émettre une ordonnance temporaire. En mars 2001, le commissaire a déposé une demande à l'encontre d'Air Canada en vertu du nouveau règlement définissant les agissements anticoncurrentiels des transporteurs aériens. Ces initiatives ont également exigé l'utilisation du personnel de la Direction des fusionnements.

En février 2001, le Bureau a publié un projet de lignes directrices en matière d'application de la loi « dans le cadre des efforts continus du Bureau de la concurrence en vue d'assurer que sa politique d'application de la loi est transparente et prévisible à l'égard de l'industrie canadienne du transport aérien ».[19] Encore une fois, le gouvernement a autorisé le Conseil du Trésor à accorder des fonds supplémentaires afin d'assurer les ressources nécessaires dans le dossier des transporteurs aériens et de maintenir les niveaux d'application de la loi dans d'autres parties du

---

[16]Par exemple, c'est en 1998-1999 que des amendes record ont été imposées, dans les affaires des additifs alimentaires et du télémarketing.

[17]Nombre de dossiers à l'exclusion des titralisations.

[18] *Supra* note 10

[19]Projet de lignes directrices pour l'application de la Loi : abus de position dominante dans l'industrie des transports aériens, février 2001

Bureau.

En août 1999, l'examen de la Direction des fusionnements sur l'acquisition par Les Compagnies Loblaw Limitée de Provigo Inc. et des actifs du Oshawa Group dans le marché de l'alimentation de la région de l'Atlantique a révélé d'importantes causes de préoccupation en matière de concurrence dans plusieurs marchés. Par conséquent, Les Compagnies Loblaw Limitée se sont dessaisies de certains de ses intérêts dans divers marchés de l'Ontario, du Québec, de la Nouvelle-Écosse, du Nouveau-Brunswick et de Terre-Neuve. En raison de ces importants dessaisissements, de nombreux marchés peuvent compter sur de nouveaux concurrents d'envergure. Par suite de ces transactions, Métro-Richelieu est devenu un acteur de premier plan en Ontario et Loblaw a pris pied au Québec tout en augmentant ses activités dans la région de l'Atlantique.

Dans le cadre de la série de fusionnements de 1999 dans le secteur de l'alimentation, l'acquisition par Sobeys Inc. du Oshawa Group a aussi entraîné d'importants dessaisissements. En raison des préoccupations suscitées au sujet de la concurrence, Sobeys Inc. s'est dessaisi de ses intérêts dans certains éléments d'actif dans deux marchés en Ontario, trois marchés au Québec et une entreprise de services alimentaires dans la région de l'Atlantique. Cette acquisition a fait de Sobeys Inc. un important grossiste et détaillant en alimentation dans plusieurs marchés où il avait auparavant peu ou pas d'activités.

Dans le cadre de la série de fusionnements de 1999 dans le secteur de l'alimentation, l'acquisition par Sobeys Inc. du Oshawa Group a aussi entraîné d'importants dessaisissements. En raison des préoccupations suscitées au sujet de la concurrence, Sobeys Inc. s'est dessaisi de ses intérêts dans certains éléments d'actif dans deux marchés en Ontario, trois marchés au Québec et une entreprise de services alimentaires dans la région de l'Atlantique. Cette acquisition a fait de Sobeys Inc. un important grossiste et détaillant en alimentation dans plusieurs marchés où il avait auparavant peu ou pas d'activités.

En 1999-2000, la Direction a commencé un examen du projet d'acquisition de Browning-Ferris Industries Ltd., une filiale de Allied Waste Industries, par Canadian Waste Services Inc. En avril 2000, le Bureau a déposé une demande devant le Tribunal de la concurrence contestant des éléments de la transaction. L'audience de la procédure contestée a eu lieu en novembre 2000. Fin mars 2001, le Tribunal a rendu sa décision concernant la requête du commissaire. L'acquisition proposée du lieu d'enfouissement Ridge empêcherait et réduirait sensiblement la concurrence dans l'élimination des déchets institutionnels, commerciaux et industriels dans les régions du Grand Toronto et de Chatam-Kent.[20] Une audience concernant des mesures correctives est prévue en juin 2001.

Toute la preuve documentaire du cas a été présentée sous forme électronique. Le Bureau et Canadian Waste Services ont soumis un exposé conjoint des faits. Grâce à ces deux premières,

---

[20]Supra note 11

« la durée de l'audience a été réduite et un moins grand nombre de témoins ont dû être convoqués ».[21]

Le nombre croissant d'avis concernant des affaires complexes ou transfrontalières en plus des cas comme celui de la transaction Chapters-Indigo, qui a fait couler beaucoup d'encre, ont été en 2000-2001 extrêmement onéreux en temps du personnel, d'experts et d'avocats. Par exemple, au cours des deux dernières années, il y a eu d'autres cas significatifs où le Bureau a obtenu soit une ordonnance par consentement du Tribunal de la concurrence ou des engagements des parties fusionnantes devant se départir de ses actifs ou de ses entreprises. Ce fut le cas de :

- British American Tobacco et Rothmans International (TC-99/01)
- Lafarge Corporation et Holnam Inc. (certains actifs)
- la Banque Toronto Dominion et Trust Canada (TC-95/02)
- Lafarge S.A. acquisition des parts de Blue Circle Industries plc
- Abitibi Consolidated et Donahue Inc.
- CanWest et Hollinger
- Québecor et Videotron (TC-2000/05).

Tableau 3 – Revenus de la tarification

Exercice financier	Revenus reliés aux avis de fusionnement, certificats de décision préalable et avis consultatifs (million $)
1997-1998	2,185
1998-1999	6,890
1999-2000	7,465
2000-2001	8,437[22]

Le tableau 3 indique le montant des revenus produits par la tarification en matière d'examens de fusionnement que le Bureau a utilisé pour financer les activités reliées aux fusionnements. Il faut toutefois noter que, des fonds provenant de la tarification, le maximum accessible au Bureau est de 7,5 millions de dollars (125 pour cent du plafond de 6 millions de dollars établi par le Conseil du Trésor). Tous droits reçus par le Bureau au-delà du plafond

---

[21]Document d'information, *La décision du Tribunal de la concurrence protège la concurrence sur le marché de l'élimination des déchets dans la Région du Grand Toronto et à Chatham-Kent*, Ottawa. 28 mars 2001

[22]En vertu d'un accord de financement par crédit net avec le Conseil du Trésor, le Bureau peut disposer d'un maximum de 7,5 millions de dollars.

reviennent au Trésor public. Comme on s'y attendait, les revenus provenant de la tarification ont atteint pour l'exercice financier 2000-2001 un montant record de 8,437 millions de dollars malgré la diminution des transactions due à l'exclusion pour titralisation des éléments d'actif.

Le Bureau est par ailleurs tenu de veiller à ce que les revenus provenant de la tarification servent à soutenir des activités reliées à la tarification. Des comptes séparés ont été créés pour suivre l'évolution de la tarification reliée aux dépenses.

Près de la moitié des avis et des demandes de certificat de décision préalable sont déposés sans le paiement des droits correspondants. Entre le 1er avril 1999 et le 31 mars 2001, le Bureau a reçu 338 avis et demandes de certificat de décision préalable sans paiement. Bien que la plupart des entreprises remettent le paiement requis au moment du dépôt, le suivi auprès des entreprises en défaut peut devenir onéreux en temps et en coûts administratifs. Des factures doivent être produites et envoyées mensuellement aux entreprises qui n'ont pas encore versé leur paiement, en y ajoutant les intérêts courus jusqu'à ce que le paiement intégral soit reçu. Le Bureau poursuit une entreprise depuis octobre 2000 et le compte fait maintenant l'objet d'un processus formel de recouvrement.

Définitions de la complexité et normes de service

Tableau 4 – Nombre et pourcentage de cas selon la complexité[23]

	Nombre de transactions							
	2000-2001		1999-2000		1998-1999		1997-1998	
Complexité	Nombre	(%)	Nombre	(%)	Nombre	(%)	Nombre	(%)
Non complexe	282	(81)	232	(80)	212	(77)	68	(89)
Complexe	53	(15)	49	(17)	56	(20)	8	(11)
Très complexe	14	(4)	8	(3)	6	(2)	0	s.o.
Total	349	(100)	289	(100)	274	(100)	76	(100)

Le tableau 4 indique qu'en général, la distribution des cas non-complexes et complexes des cas de fusionnement que la Direction a examinés étaient bien répartis depuis 1999. On a connu, cependant, une augmentation de nombre de cas très complexes qui exigent manifestement plus de ressources. En 1997, lorsqu'on se préparait à introduire les normes de service, l'examen des cas de 1993-1994 et 1995-1996 laissait entrevoir qu'environ 85 pour cent des dossiers seraient classés

[23] Y compris toutes les transactions (excluant les titralisations) réalisées du 1er avril au 31 mars de chaque année, sauf en 1997-1998 où seules sont comprises les transactions (excluant les titralisatons) réalisées entre le 3 novembre 1997 et le 31 mars 1998.

dans la catégorie non complexe, 10 pour cent, dans la catégorie complexe, et 5 pour cent, dans la catégorie très complexe. Pendant les dernières années, la Direction a vu le ratio changer et maintenant il y a environ 80 pour cent de cas dans la catégorie non complexe, 15 pour cent dans la catégorie complexe et 5 pour cent dans la catégorie très complexe. La différence constatée dans les résultats s'explique en partie par le phénomène de la mondialisation et de la complexité inhérente aux cas impliquant plus d'une administration.

Tableau 5 – Le respect des normes de service[24]

Complexité	Nombre de transactions				Normes de service respectées				
	00-01	99-00	98-99	97-98*	Cible	00-01	99-00	98-99	97-98
Non complexe	282	232	212	68	14 jours	270 95.7%	218 94%	187 88.2%	57 83.8%
Complexe	53	49	56	8	10 semaines	49 92.5%	43 87.8%	54 96.4%	8 100%
Très complexe	14	8	6	0	5 mois	14 100%	7 87.5%	6 100%	s.o. s.o.

La Direction a largement réussi à satisfaire aux normes de service, démontrant que celles-ci sont probablement pertinentes : elles ne sont pas si faciles à respecter que la Direction puisse le faire dans la totalité des cas, ni si irréalistes qu'elles découragent le personnel. La Direction a vécu une période d'adaptation à ce nouveau processus administratif et juge qu'il est efficace pour donner au système des contrepoids adéquats. Nonobstant que les définitions et lignes directrices reliées aux normes de service et aux définitions de la complexité exigent encore des améliorations, il faut prévoir qu'avec le temps, les normes et les définitions seront perçues comme étant utiles aux avocats pratiquant le droit de la concurrence et aux parties aux fusionnements pour la préparation des avis et comme source d'une certaine mesure de prévisibilité.

Les graphiques à barres des pages suivantes indiquent la distribution des cas selon la complexité et le délai de traitement. Cette information est utile à la Direction pour reconnaître les cas où les dossiers n'ont pas été terminés dans les délais de la norme de service et dans les cas où ils l'ont été, d'analyser les facteurs qui lui ont permis de les surpasser de façon significative.

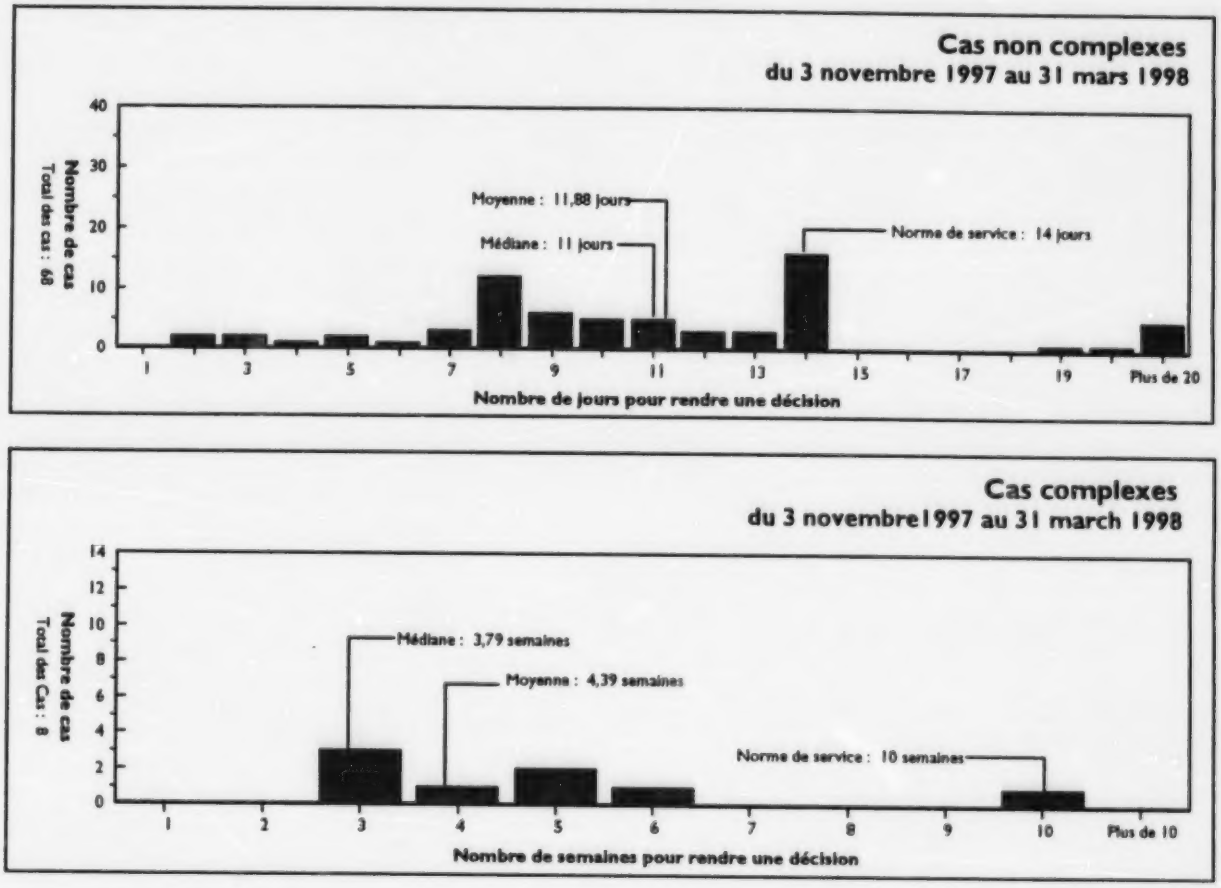
Les graphiques indiquent que pour tous les niveaux de complexité, le délai moyen de traitement se situe en deçà des normes de service correspondantes (voir les normes de service en annexe 1). Les graphiques indiquent que le Bureau a complété les cas non complexes dans un

---

[24]Y compris toutes les transactions (excluant les titralisations) réalisées du 1er avril au 31 mars de chaque année, sauf en 1997-1998 où seules sont comprises les transactions (excluant les titralisatons) réalisées entre le 3 novembre 1997 et le 31 mars 1998.

délai moyen de moins de 12 jours en 1997-1998, 11 jours en 1998-1999, 11 jours en 1999-2000 et 10 jours en 2000-2001. Pour les cas complexes, le délai moyen était de moins de cinq semaines en 1997-1998, six semaines en 1998-1999, et sept semaines en 1999-2000 et 2000-2001. Les cas très complexes[25] ont été traités dans un délai moyen de moins de quatre mois aussi bien en 1998-1999 qu'en 1999-2000 et de moins de trois mois en 2000-2001. Bien qu'il ne faille pas s'attendre à ce qu'elles soient respectées dans tous les cas, les normes de service donnent de précieuses indications pour assurer l'amélioration continue des processus et pratiques internes.

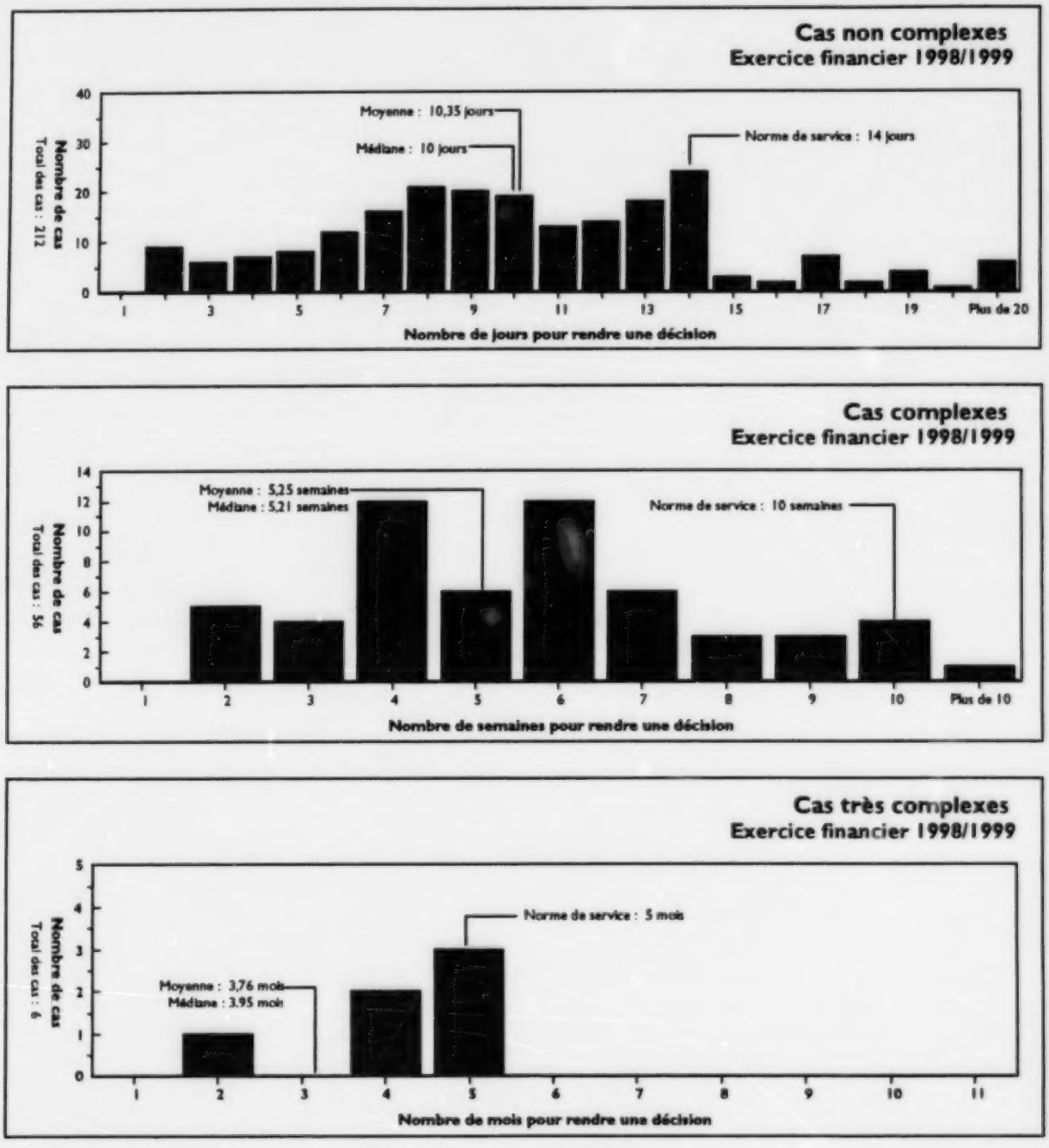
Graphique 1 - Le respect des normes de service[26] : 1997-1998



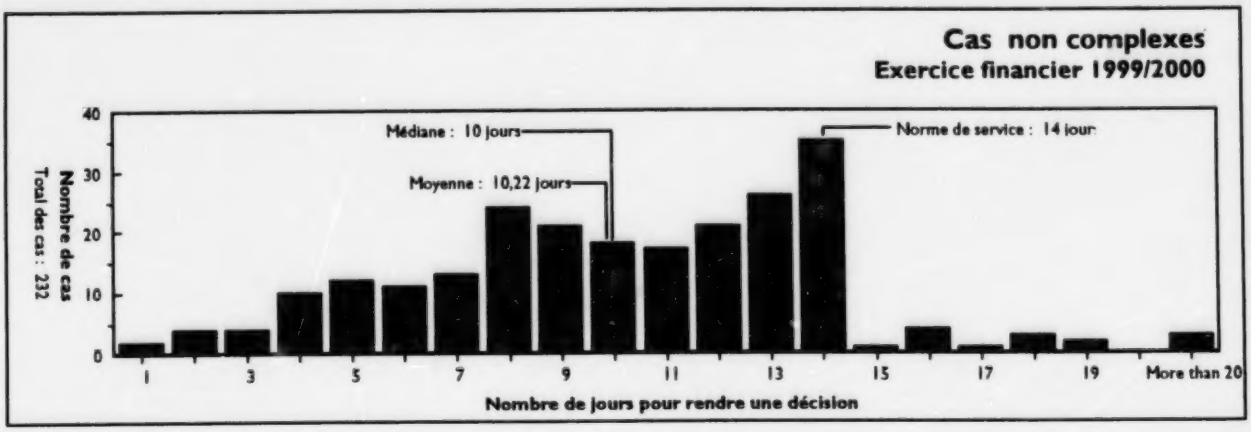
[25]Il n'y a eu aucun dossier très complexe complété entre le 3 novembre 1997 et le 31 mars 1998.

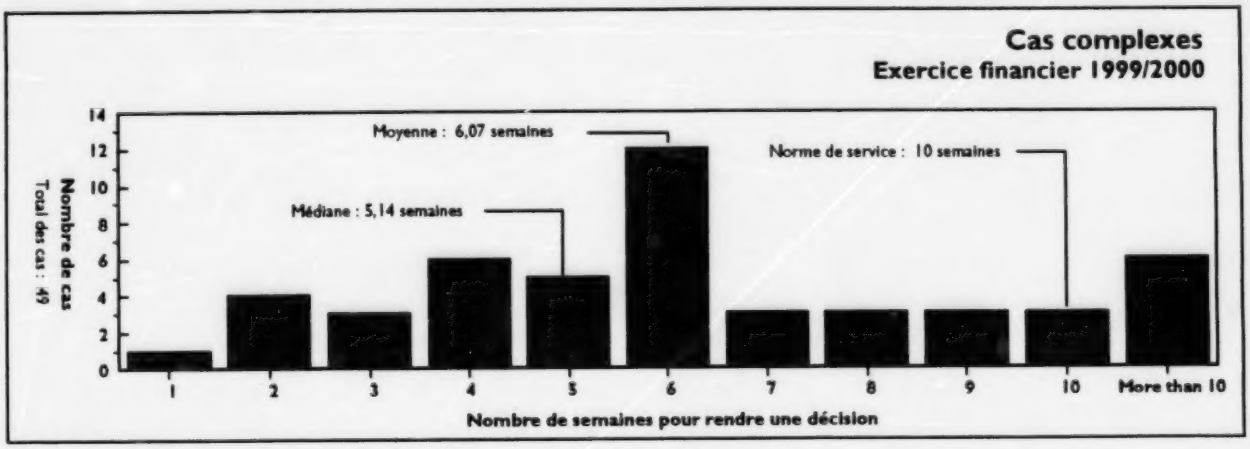
[26]Les titralisations ont été exlues.

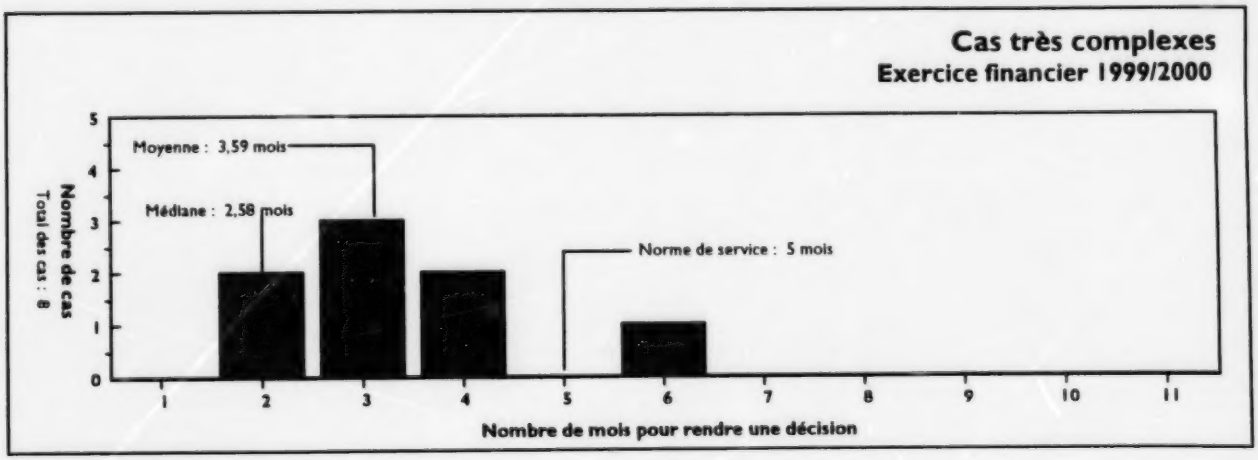
Graphique 2 - Le respect des normes de service : 1998-1999



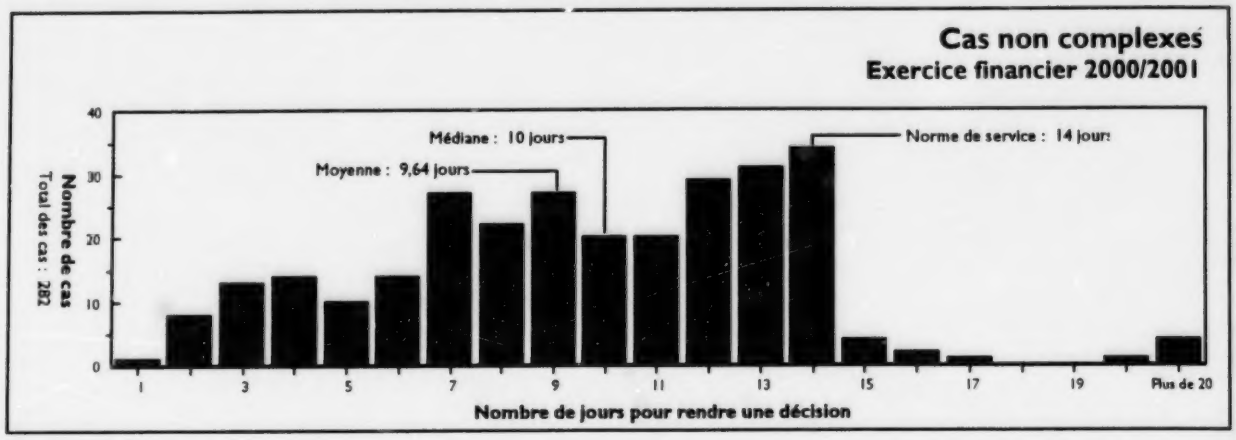
Graphique 3 - Le respect des normes de service : 1999-2000

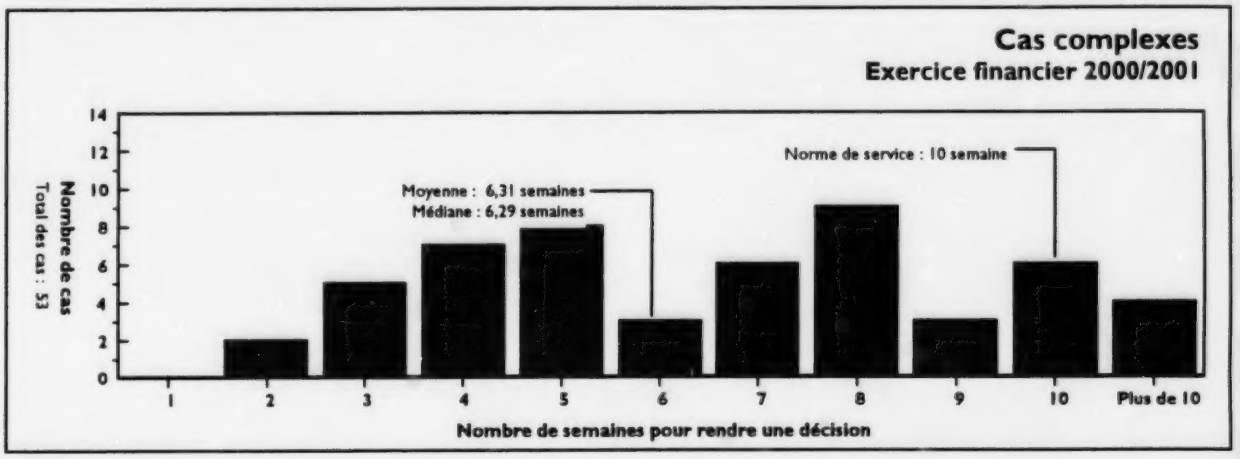


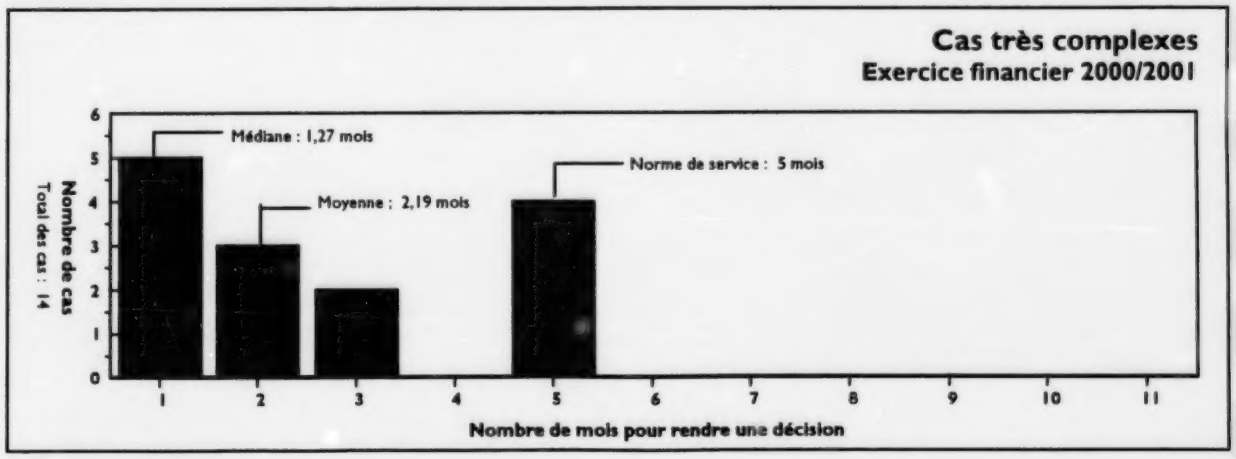




Graphique 4 - Le respect des normes de service : 2000-2001







Feuillets de rétroaction

En mettant au point la politique de tarification et de normes de service en 1997, le Bureau a prévu des mécanismes de rétroaction pour que ceux qui demandent des services ou qui doivent se soumettre à un processus réglementaire où des tarifs sont d'application aient des moyens opportuns et systématiques de formuler des commentaires au sujet des niveaux de service et de la qualité du service. Un de ces moyens permettant aux intéressés de présenter au besoin des observations constructives est le feuillet de rétroaction.

Tableau 6 – Contrôle de l'examen des fusionnements au moyen des feuillets de rétroaction : exercice 2000-2001*[27]

Service	Total	Service rendu dans les délais prévus		Qualité du service			
		Oui	Non	Excellent	Bon	Moyen	Médiocre
Certificat de décision préalable	30	30	-	23	5	-	-
Dépôt d'avis de fusionnement	14	12	2	6	8	-	-
Dépôt d'avis de fusionnement et certificat de décision préalable	14	11	3	8	6	-	-
Dépôt d'avis de fusionnement et avis consultatif	1	-	-	1	-	-	-
Avis consultatif	4	4	-	2	2	-	-
Total	63	57	5	40	21	-	-
Pourcentage	100 %	90 %	8 %	63 %	33 %	-	-

*Note : Un des feuillets reçus ne donnait aucune indication de la qualité du service et un des feuillets indiquait à la fois Excellent et Bon. Un autre feuillet retourné n'indiquait pas si le service avait été rendu dans les délais de la norme de service. Ces résultats ont été omis du tableau, de sorte que le pourcentage des catégories en cause ne fait pas 100. Un certain nombre de feuillets concernaient plus d'un service puisque plus d'un service peut être rendu en réponse à une même demande. Par exemple, une demande peut supposer le dépôt d'un avis et un certificat de décision préalable mais la partie n'a complété et retourné qu'un seul feuillet de rétroaction.

Le tableau 6 comprend des détails sur les feuillets de rétroaction que le Bureau a reçus en 2000-2001. Durant cette période, le Bureau a complété 349 transactions de services d'examen de fusionnement. Parmi ceux-ci, les intervenants ont retourné 63 feuillets, ce qui correspond à

[27]Tient compte de tous les feuillets de rétroaction reçus par le Bureau entre le 1er avril 2000 et le 31 mars 2001.

18 pour cent. En comparaison, au cours des trois premières années de la politique de tarification et des normes de service (du 3 novembre 1997 au 31 mars 2000), 25 pour cent des feuillets de rétroaction ont été retournés.

De novembre 1997 au 31 mars 2000, 91 pour cent des feuillets retournés indiquaient que le Bureau avait rendu le service dans les délais prévus. L'an dernier, 90 pour cent des feuillets retournés indiquaient que le Bureau avait respecté la norme de service.

Aucun des feuillets retournés en 2000-2001 ne jugeait que la qualité du service avait été « Moyen » ou « Médiocre ». Du reste, des commentaires tels que « l'examen s'est fait de façon professionnelle et diligente » indiquent une réaction très positive de la part des intéressés. En comparaison, de novembre 1997 au 31 mars 2000, 10 pour cent des feuillets retournés jugeaient la qualité du service comme étant « Moyen » ou « Médiocre ».

Modifications à la *Loi sur la concurrence*

En décembre 1999, un nombre de dispositions de la partie IX de la *Loi sur la concurrence* ont été modifiées pour tenir compte de suggestions formulées par des intervenants.[28] Parmi les modifications à la réglementation figure notamment :

1. Une exception à l'obligation de donner un avis pour les titralisations d'éléments d'actif;

Les titralisations d'éléments d'actif n'ont pas d'incidence sur la concurrence puisqu'il s'agit essentiellement de transactions financières prévoyant un changement dans la propriété des éléments d'actif en cause advenant un manquement à des obligations financières. Ces transactions représentaient environ 15 p. 100 de toutes les transactions examinées chaque année par la Direction des fusionnements.

2. De nouvelles dispositions qui précisent la base à utiliser pour convertir en devises canadiennes les éléments d'actif et les recettes indiquées en devises étrangères;

Le taux de change applicable est le taux de change de midi annoncé par la Banque du Canada, de sorte que tous les utilisateurs disposent d'une même information facilement accessible. Cette clarification a facilité le calcul de la valeur totale des éléments d'actif ou des revenus bruts provenant de ventes.

3. Les renseignements exigés pour les nouvelles déclarations abrégée et détaillée apparaissent maintenant au Règlement plutôt que dans la Loi. Ces renseignements ont été mis à jour afin d'en améliorer la pertinence.

---

[28]Communiqué, Ottawa, le 17 décembre 1999 : « Entrée en vigueur des modifications aux dispositions relatives aux transactions devant faire l'objet d'un avis »

L'information demandée dans les nouveaux formulaires de déclaration permet au Bureau d'entreprendre efficacement l'examen des fusionnements proposés puisqu'ils exigent des renseignements plus pertinents tout en éliminant ceux qui le sont moins particulièrement dans la déclaration abrégée autrefois utilisée.

Nouveaux avis d'interprétation

À la suite des modifications apportées à la *Loi sur la concurrence*, la Direction des fusionnements a publié des avis d'interprétation mis au point en consultation avec des intervenants. Ils ont été publiés le 28 avril 2000 et on les retrouve dans le site Web du Bureau (**http://www.competition.ic.gc.ca**). Le projet d'avis concernant l'alinéa 111*a*), au sujet des exceptions pour des acquisitions effectuées dans le cours normal des affaires, a été publié à nouveau le 17 mai 2001 aux fins d'une période de huit semaines de consultations publiques, par suite des commentaires recueillis sur la version originale. Ci-dessous figure la liste des avis d'interprétation.

1) Article 108. Définition d'une « entreprise en exploitation »
2) Article 114. Nombre d'avis – transactions par étapes ou en continu
3) Alinéa 111*a*). Exceptions pour transactions dans le cours normal des affaires (projet)
4) Article 112. Exception pour associations d'intérêts qui sont des entreprises à risques partagés
5) Paragraphe 110(3). Acquisitions d'actions sans droit de vote et de titres convertibles
6) Paragraphe 110(4). Fusion
7) Alinéa 111*d*). Acquisitions de comptes à recevoir
8) Article 103. « en substance complétée » et article 119. « complétée »
9) Conventions d'actionnaires
10) Réglementation des transactions devant faire l'objet d'un avis – transactions et circonstances visées à l'article 14
11) Dédoublements d'entreprises

En mai 2000, la Direction des fusionnements a publié un guide de procédure sur les transactions devant faire l'objet d'un avis et les certificats de décision préalable en vertu de la *Loi sur la concurrence*. Le document a été publié pour faciliter la tâche des avocats et des parties à un fusionnement en définissant la démarche générale de la Direction des fusionnements à l'égard du dépôt d'avis de fusionnement et des demandes de certificat de décision préalable.

Unité des avis de fusionnements

En novembre 2000, l'Unité des avis de fusionnements (UAF), qui compte six agents du droit de la concurrence et trois employés de soutien, a débuté ses activités. La création de l'UAF découle de la conviction bien établie à la fois dans le secteur privé et la Direction des fusionnements que les activités souffraient d'un manque de ressources. De plus, le projet d'analyse comparative du Bureau et les discussions que poursuit la Direction avec le comité des fusionnements de la Section du droit de la concurrence de l'Association du barreau du Canada ont

révélé un certain nombre d'incohérences dans l'administration de la tarification et des normes de service. Elles ont aussi servi à promouvoir l'adoption de certaines « pratiques optimales ». Par conséquent, en plus des activités habituelles reliées aux dépôts d'avis de fusionnement, l'UAF est responsable du classement de tous les dossiers reçus et de l'administration des délais rattachés aux normes de service, de l'examen de la plupart des transactions non complexes et des activités reliées aux politiques et aux communications en vertu de la partie IX.

En janvier 2001, des membres de l'UAF ont organisé neuf rencontres pour consulter des avocats pratiquant le droit de la concurrence dans diverses grandes villes du pays. L'UAF se penche actuellement sur les modifications proposées aux documents pertinents et prévoit publier des avis d'interprétation supplémentaires par suite de ses consultations.

Gouvernement en ligne

Industrie Canada et le Bureau de la concurrence se préparent à travailler dans un contexte de commerce électronique. La sécurité de l'information est primordiale et la mise en œuvre à l'échelle du gouvernement de la solution de l'infrastructure à clé publique est attendue d'ici 2002. Dès lors, les parties pourront recourir à un système en ligne sécuritaire pour notifier le Bureau d'un projet de transaction et demander un certificat de décision préalable.

Le Bureau met aussi sur pied un système de gestion de l'information pour l'ensemble de l'organisme. Ce système améliorera la prestation de services aussi bien à l'interne qu'aux clients externes. La mise en oeuvre du système a débuté en mai 2001 et elle devrait être terminée d'ici la fin de l'exercice financier (mars 2002).

Conclusion

Le financement provenant de la tarification a eu un impact positif sur le rendement de la Direction des fusionnements. Face à l'augmentation du nombre de cas et de transactions complexes ou très complexes, les revenus provenant de la tarification ont permis à la Direction d'embaucher davantage de personnel pour les enquêtes et les services de soutien ainsi que d'augmenter les budgets de formation. La durée et la qualité des enquêtes de la Direction des fusionnements se sont aussi améliorées. La Direction dispose de fonds supplémentaires pour se déplacer afin de rencontrer des participants pertinents de l'industrie et pour engager des experts et des conseillers juridiques externes.

En général, la Direction des fusionnements a fait preuve d'efficacité pour ce qui est de respecter les niveaux de service auxquels elle s'est engagée. Les améliorations du rendement en 2000-2001 sont notables. Que ce soit en consultant davantage les avocats pratiquant le droit de la concurrence ou par le truchement de réformes législatives, de changements organisationnels – comme la création de l'Unité des avis de fusionnements – ou de l'adoption des « pratiques optimales » d'autres instances, la Direction a démontré sa volonté d'améliorer son rendement. Néanmoins, on pourrait faire plus. La Direction des fusionnements, en consultation avec le secteur privé, travaillera sur des façons d'améliorer l'examen des fusionnements.

Annexe 1 – Tarification et normes de service relatives à la Loi sur la concurrence

Dépôt d'avis de fusionnement et demande de certificat de décision préalable

Service/Processus réglementaire	Tarif	Norme de service
Non complexe	25 000 $	14 jours
Complexe	25 000 $	10 semaines
Très complexe	25 000 $	5 mois

Avis consultatifs

Service/Processus réglementaire	Tarif	Norme de service
Non complexe	4 000 $	4 semaines
Complexe	4 000 $	8 semaines
Photocopies	0,25 $	s.o.